

## ARTIKKELIT

# Sosiaalista Eurooppaa rakentamassa

PETRI BÖCKERMAN – JUHO SAARI

Euroopan unionin uuden perussopimuksen eli Lissabonin sopimuksen kaatuminen Irlannin (ainoana EU-jäsenmaana järjestämässä) kansanäänestyksessä kesäkuussa 2008 viestii siitä, että unionin oikeusperustan uudistaminen on pysyvästi vaikeuksissa. Eräs monista Euroopan unionin tulevaisuutta varjostavista kysymyksistä on, pitäisikö unionin sosiaalista ulottuvuutta vahvistaa. Ajankohtaiseksi asian tekee se, että erityisesti Ranskan EU-kansanäänestyksessä ranskalaiset tulkitsivat unionin ”uusliberaalin” politiikan välineeksi, joka uhkaa jäsenvaltioiden hyvinvointivaltioita (Palier & Petrescu 2007). Rakentamalla sosiaalista ulottuvuutta on myös ajateltu voitavan lähentää ”eliittii” ja kansaa toisiinsa. Lisäksi eräät tutkijat ovat katsoneet, että eurooppalaisen kansalaisuuden kehityksessä olisi aika ottaa viimeinen askel ja laajentaa jo saavutettu poliittinen kansalaisuus sosiaalisesti kansalaisuudeksi (ks. Bartolini 2005; De Búrca 2005; Ferrera 2005).

Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole saavuttaneet yhteisymmärrystä sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisesta unionin tai yhteisön toimivaltoja lisäämällä. Syyt tälle vaihtelevat. Eräs tekijä on eurooppalaisten ja kansallisten eliittien vastustus. Mielipidetutkimusten mukaan EU- ja kansalliset eliitit eivät yleensä kannata näitä ehdotuksia (Hooghe 2003). Toiseksi jäsenvaltiot suhtautuvat varovaisesti sellaiseen politiikkaan, jolla on voimakkaita uudelleenjakavia vaikutuksia tai jonka voi epäillä olevan ristiriidassa unionin politiikkaa dominoivien kasvu- ja työllisyystavoitteiden kanssa. Lisäksi voidaan ajatella, että yhteisymmärrys siitä, ettei jäsenvaltioilla ole yhteistä linjaa, vahvistaa sisämarkkinoiden roolia hyvinvointipolitiikassa, mikä voi olla joidenkin intressiryhmien etujen mukaista (Ferrera 2005; De Búrca 2005).

Muun muassa näistä syistä sosiaalisen ulottuvuuden oikeudellisen perustan vahvistamista ei

ole vakavasti edes yritetty. Vuosien 2003–2008 konventin ja hallitustenvälisen konferenssin neuvotteluissa sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen ei ollut yhdellekään jäsenvaltiolle keskeinen painopiste. Ehdotetut oikeusperustan muutokset olivat suhteellisen vähäisiä (ks. esim. Vandembroucke 2002). Lisäksi sopimusluonnoksiin saakka päätyneet muutokset ovat keskittyneet lähinnä suojaamaan kansallisia järjestelmiä sisämarkkinoiden toimeenpanosta syntyviltä haasteilta. (Konventin ehdotuksista ks. Saari 2003; perustuslakiehdotukset ks. Kari & Saari 2005; Lissabonin sopimuksen ehdotukset ks. Kari & al. 2008.)

Jäsenvaltiot ja niitä edustavat hallitukset eivät siis ole halunneet vahvistaa tai kyenneet olennaisesti vahvistamaan sosiaalisen ulottuvuuden oikeudellista perustaa vuosina 2003–2008, mutta mitä EU-jäsenmaiden kansalaiset ajattelevat sosiaalisesta ulottuvuudesta ja sen vahvistamisesta? Tässä artikkelissa tarkastelemme tuota kysymystä: ovatko Euroopan unionin kansalaiset valmiita siirtämään unionille lisää päätöksentekovaltaa sosiaali-, terveys- ja tasa-arvopolitiikassa? Tämän lisäksi kysymme, haluaisivatko jäsenmaiden kansalaiset yhdistää jäsenvaltioiden hyvinvointivaltiot yhdeksi eurooppalaiseksi järjestelmäksi harmonisoimalla kansalliset järjestelmät. Tarkastelu rajautuu lainsäädäntövaltaan. Erilaiset poliittiset prosessit, kuten Lissabonin strategia, on rajattu tarkastelun ulkopuolelle (ks. Saari 2008).

Analysoimme kysymystä Euroopan yhteisöjen komission tilastotoimiston (Eurostat) tuottamalla Eurobarometri-aineistolla vuodelta 2006, joka on edustava otos unionin 25 jäsenmaan kansalaisista. Artikkelin alussa esitellään unionin toimivallat edellä mainituilla kolmella politiikka-alueella. Tavoitteena on selvittää, mille perustalle ehdotukset toimivaltojen vahvistamisesta rakentuvat. Tämän jälkeen etsitään vastausta kysymykseen, haluavatko unionin kansalaiset siirtää näillä alueilla lisää

päätöksentekovaltaa EU-tasolle ja miten he suhtautuvat sosiaaliturvajärjestelmien harmonisointiin. Artikkelin päättyy yhteenvetoon.

## **Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus: nykytila**

Mielipideaineistoihin perustuissa tutkimuksissa on ongelmia, jotka vaihtelevat otostekniikasta tulosten tulkintaan. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta näistä ongelmista tärkeimmät liittyvät kansalaisten tietovarantoon, intressien välittymiseen ja prioriteettien asettamiseen. Nämä ongelmat ovat ajankohtaisia myös Euroopan unionia ja sen sosiaalista ulottuvuutta käsittelevässä tutkimuksessa.

Ensimmäinen ongelma liittyy kansalaisten tietovarantoon. Vastaajat eivät välttämättä tiedä, mihin he vastaavat. Tämä koskee myös Euroopan unionin sosiaalista ulottuvuutta, jota koskeva informaatiovaranto ei välttämättä ole kovin hyvä. Tästäkin syystä on perusteltua kartoittaa, mitkä ovat tämän hetkiset unionin toimivallat. Näin voidaan periaatteessa arvioida sitä, minkä vahvistamista EU-kansalaiset kannattavat tai vastustavat.

Euroopan yhteisön sosiaali-, terveys- ja tasa-arvopoliittiset toimivallat ovat ytimeltään yhteisösopimuksen artikloissa 136, 137, 141, 142 ja 152. Artikla 136 on yleinen tavoite-artikla. Se on myös käsillä olevan teeman kannalta tärkein, sillä se nostaa esiin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen mekanismit:

Yhteisön ja jäsenvaltioiden tavoitteena on, ottaen huomioon sosiaaliset perusoikeudet sellaisina kuin ne ovat Torinossa 18. päivänä lokakuuta 1961 allekirjoitetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa yhteisön peruskirjassa, työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistämisen olisi mahdollista niitä kohennettaessa, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimillisten voimavarojen kehittäminen tarkoituksena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso, ja syrjäytymisen torjuminen.

Tätä varten yhteisö ja jäsenvaltiot panevat täytännön toimenpiteet, joissa otetaan huomioon kansallisten käytäntöjen erot, erityisesti sopimussuhteissa, sekä tarve säilyttää yhteisön talouden kilpailukyky.

Yhteisö ja jäsenvaltiot katsovat, että tällainen kehitys seuraa paitsi siitä yhteisemarkkinoiden toiminnasta, joka edistää sosiaalisten järjestelmien yhdenmukaistamista, myös tässä sopimuksessa määrätystä menettelyistä sekä lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä.

Artikla vihjaa, että unionin jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien tulisi yhdenmukaistua puoli-automaattisesti elintason nousun myötä. Elinolojen parantuminen ei kuitenkaan ole samankaltaistanut institutionaalisia rakenteita. Mitä taas tulee kilpailukyvyyn ja sosiaalimenojen suhteeseen, ne näyttävät pikemminkin kulkevan käsi kädessä kuin olevan jännitteessä toistensa kanssa.

Seuraava artikla 137 suoraan kieltää harmonisoinnin. Harmonisointikiellon mukaan näiden artiklojen perusteella tehtävät lainsäädännöt ”eivät rajoita jäsenvaltioille tunnustettua oikeutta määritellä sosiaaliturvajärjestelmiensä perusperiaatteet, eivätkä ne saa vaikuttaa olennaisesti näiden järjestelmien rahoituksen tasapainoon”.

Sinänsä ajatus ei ollut 1950-luvulla mahdollinen, sillä suunnitelma ”perusperiaatteisiin puuttuvasta”, siis harmonisoidusta sosiaaliturvajärjestelmästä oli esillä Rooman sopimusta edeltäneissä Messinan neuvotteluissa vuonna 1955. Ranskan aloitteesta keskusteltiin mahdollisuudesta luoda yhteinen sosiaaliturvajärjestelmä epäreilua kilpailua ja sosiaalista polkumyyntiä vastaan. Suurilla perustajajäsenmailla (Italia, Saksa, Ranska) oli pitkälti samankaltaiset ja suhteellisen yksinkertaiset työperustaiset sosiaaliturvajärjestelmät. Alankomailla oli puolestaan eri pohjalta rakentuva, uskonnollis-kulttuurisiin ryhmiin nojaava pilariyhteiskuntamalli. Näin ollen oli periaatteessa mahdollista ajatella, että jäsenvaltiot sitoutuisivat luomaan samankaltaisia järjestelmiä myös tulevaisuudessa. Neuvottelujen loppuvaiheessa tämä ajatus kuitenkin hylättiin (ks. Moravcsik 1998).

Artikla 137 myös täsmentää tavoiteartiklaa sosiaalipolitiikan alueella. Sen olennaisimmat kohdat käsittelevät sosiaaliturvan minimitasoja, sosiaalista syrjäytymistä ja sosiaaliturvan modernisointia. Artikla on rakennettu niin, että sosiaaliturvan minimitasoja koskeva kohta vaatii yksimielisyyden ja yhteispäätösmenettelyn, mikä käytännössä estää sen käyttämisen.

Artikla 141 puolestaan käsittelee sukupuolten tasa-arvoa työelämässä, joka unionin oikeuskäytännön perusteella tarkoittaa palkkaa, luontaisetuja ja sekä välittömästi ja välillisesti työelämään kytkeytyvää sosiaaliturvaa. Työelämän ulkopuolella sukupuolten tasa-arvoa voidaan edistää yhteisösopimuksen syrjintää käsittelevän artiklan perusteella. Artikla 141 mahdollistaa positiivisen syrjinnän. Sen mukaan ”tasa-arvoisen kohtelun periaate ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta sellaisia erityisetuja tarjoavia toi-

menpiteitä, joiden tarkoituksena on helpottaa ali-edustettuna olevan sukupuolen ammatillisen toiminnan harjoittamista taikka ehkäistä tai hyvittää ammattiuraan liittyviä haittoja”. Näiden ohella yhteisösopimuksessa on myös sukupuolten tasa-arvoon liittyvä artikla, joka edellyttää sukupuolen huomioon ottamista ns. läpäisyperiaatteella kaikissa politiikoissa.

Terveyteen liittyvät toimivallat on sijoitettu yhteisösopimuksen 152 artiklaan, jossa on samankaltainen läpäisyperiaate kuin sukupuolten tasa-arvossa: ”Kansallista politiikkaa täydentävä yhteisön toiminta suuntautuu kansanterveyden parantamiseen, ihmisten sairauksien ja tautien ehkäisemiseen sekä ihmisten terveyttä vaarantavien tekijöiden torjuntaan. Kyseinen toiminta käsittää laajalle levinneiden vaarallisten sairauksien torjunnan edistämällä niiden syiden, leviämisen ja ehkäisemisen tutkimusta sekä terveysvalistusta ja -kasvatusta.” Artiklan loppupuolella todetaan kuitenkin: ”Yhteisön toiminnassa kansanterveyden alalla otetaan täysimääräisesti huomioon jäsenvaltioiden terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen liittyvät velvollisuudet.”

Yhteisömetodissa eli yhteisölainsäädännön alueella unioni voi antaa asetuksia (sellaisenaan jäsenmaissa toimeenpantavia lakeja), direktiivejä (joiden tavoitteet jäsenvaltiot voivat toimeenpanna oman institutionaalisen rakenteensa kannalta mielekkäällä tavalla), päätöksiä (jotka sitovat niitä, joille ne on kohdennettu) ja suosituksia (jotka nimensä mukaisesti ovat vain yhteisen tahdon ilmaisuja).

Tämän ohella päätökset voidaan tehdä neuvostossa joko yksimielisesti tai määräenemmistöllä tai yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa. Poliittisesti tärkein lainsäädäntö tehdään tavallisesti yksinomaisesti neuvostossa ja yksimielisyysmenettelyllä. Tällöin jäsenvaltiot ovat nähneet jonkin asian niin uhkaavana, että ne ovat halunneet antaa jokaiselle jäsenvaltiolle veto-oikeuden. Poliittisesti vähemmän tärkeä lainsäädäntö tehdään puolestaan enemmistöpäätöksellä neuvostossa ja yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa. Näiden oikeusperustojen päätöksentekosäännöt on tiivistetty taulukkoon 1. Taulukko luo perustan sosiaalisen ulottuvuuden jatkotarkastelulle.

*Intressien välittymisen* kannalta tärkeä kysymys on, missä määrin kansalaisten näkemykset tosiasiallisesti välittyvät hallitusten ja viime kädessä unionin päätöksenteon perustaksi. Aina 1990-luvulle saakka tämä yhteys nähtiin varsin ongelmattomaksi sosiaalipolitiikan tutkimuksessa, jossa luokkapohjaiset organisaatiot edistivät rationaalisesti kannattajiensa intressejä (esim. Uusitalo 1985). Sitten havaittiin, että kannattajien ja eliittien arvostuksien välillä voi olla merkittäväkin eroja suuntaan tai toiseen (Forma 1996).

Eurooppa-tason huomioon ottaminen tuo mukaan vielä toisen intressien välittymisen ongelman kansallisesta eliitistä EU-eliittiin. Tulokset viittaavat voimakkaasti siihen, että sosiaalisissa kysymyksissä kansalaisten näkemykset ovat kaikkein myönteisimpiä, kansallisen eliitin jo varsin varauksellisia ja EU-eliitin selkeästi kielteisiä.

*Taulukko 1. Euroopan yhteisön toimivalta sosiaali-, terveys- ja tasa-arvopolitiikassa (Nizzan yhteisösopimuksen konsolidoitu versio)*

	Yhteisömetodi		
	Väline	Neuvosto	Euroopan parlamentti
Sosiaaliturvan minimitasot (137.1c)	D	YM	X
Sosiaalipolitiikka (137.1.k)	S	E	(X)
Sosiaaliturva	D	YM	X
Syrjäytymisen vastaiset ohjelmat (137.1.k)	P	E	X
Terveyspolitiikka (152)	D	E	X
Kansanterveys (152)	D	E	X
Kansanterveysohjelma	P	E	X
Terveyssisämarkkinat	D	E	X
Sukupuolten tasa-arvo	D	E	X
Sukupuoleen liittyvät ohjelmat	P	E	X

D = Direktiivi; P = Päätös; YM = Yksimielisyys; E = Enemmistöpäätös; X = Yhteispäätösmenttely; (X) Ehdollinen yhteispäätösmenttely.

EU-maat kattava nämä kolme tasoa huomioon ottava tutkimus vuosittuuhannen vaihteessa havaitsi esimerkiksi, että sosiaalista osallisuutta (karkeasti ottaen sosiaalipolitiikkaa) vahvistavan EU-politiikan kannatus oli kansalaisten keskuudessa 62 prosenttia, kansallisten eliittien 41 prosenttia ja komission eliitin 29 prosenttia. Päinvastaisesta tilanteesta hyvä esimerkki on yhteinen rahapolitiikka, jota kannatti 98 prosenttia eliitistä, 78 prosenttia kansallisesta eliitistä ja 58 prosenttia EU-kansalaisista (Hooghe 2003).

Nämä tulokset selittävät omalta osaltaan sen, miksi sosiaalista ulottuvuutta ei ole haluttu vahvistaa 2000-luvulla (ja miksi rahapolitiikka on unionin politiikan ytimessä): eliitti ei ole nähnyt sosiaalisessa ulottuvuudessa olennaista arvoa. Nämä tulokset eivät kuitenkaan vähennä kansalaisten mielipiteiden merkitystä. Pikemminkin mitä suurempi on eliitin ja kansalaisten välinen ero, sitä tärkeämmäksi tulee kansalaisten mielipiteiden systemaattinen analysointi. Toisaalta, koska Euroopan unioni on jäsenvaltioiden muodostama yhteisö, yhdenkin jäsenvaltion enemmistön vastustus estää koko Euroopan etenemisen näillä alueilla (ks. myös Moravcsik 2002). Näin kansalaisten tuen puute yhdessäkin jäsenmaassa on sosiaalisen ulottuvuuden legitimitetille merkityksellinen.

Kolmas keskeinen ongelma, joka on syytä tiedostaa, koskee *arvojen keskinäistä hierarkiaa*. Mielipidekyselyt antavat varsin erilaisia tuloksia silloin kun vastaajat arvioivat eri asioiden tärkeyttä itseisarvoisesti ja silloin kun eri arvostukset asetetaan vastakkain. Tavanomaista on, että edellisessä tapauksessa useimmat asiat ovat tärkeitä. Mikäli arvostukset asetetaan vastakkain (esim. 20 asiasta voi valita kolme tärkeintä), tietyt asiat nousevat toisten yläpuolelle. Tätä kysymystä ei tutkita empiirisesti tässä yhteydessä (vrt. Puohiniemi 2006).

Tulosten tulkinnan kannalta on siis huomionarvoista, että tässä yhteydessä vastaajat eivät ole joutuneet priorisoimaan sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista muiden arvokkaiksi kokemiensa tavoitteiden, kuten vaikkapa elintason nousun tai työttömyyden vähentämisen, suhteen. Tämän vuoksi on mahdollista, että seuraavassa käsiteltävät tulokset yliarvioivat sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen kannatusta.

## Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen aineistona käytetään Euroopan unionin tilastotoimiston (Eurostat) tekemää kyselyä, jonka eräänä teemana oli sosiaalisen Euroopan tulevaisuus. Tämä Eurostatin aineisto numero 65.1 kerättiin osana ”Euroopan sosiaalisen todellisuuden” arviointia, jonka Euroopan yhteisöjen komissio toimeenpani Ranskan ja Alankomaiden perustuslain kaataneen kansanäänestysten (2005) jälkeen. Se oli osa laajempaa ”Kansanvalta-Kuunteleminen-Keskustelu”-hanketta, jonka tavoitteena oli luoda keskusteluyhteys EU-kansalaisten kanssa. (Prosessin lähtökohdista ja tuloksista ks. Euroopan komissio 2005, 2008.) Aineistoa varten haastateltiin noin 24 500 Euroopan unionin kansalaista 25 EU-maasta helmijä ja maaliskuussa 2006. Se annettiin tutkijoiden käyttöön maaliskuussa 2007. Haastattelun kohderyhmänä olivat vähintään 15-vuotiaat EU-maiden kansalaiset.

Perusaineiston muodostamisessa on hyödynnetty monivaiheista ositettua otantaa. Ensimmäisessä vaiheessa on huolehdittu aineiston alueellisesta edustavuudesta EU:n NUTS2-luokittelulla. Tämän jälkeen on käytetty satunnaisotantaa kullakin alueella. Aineiston kerääminen on suoritettu käyntihaastatteluina vastaajan äidinkielenä, ja kerätyn aineiston edustavuus on varmennettu myös jälkikäteisellä tarkistuksella. Eurostat on julkaissut yksityiskohtaisen aineistokuvauksen ja perusanalyysit, ja ne ovat saatavissa Eurostatin kotisivulta. Tätä tutkimusta varten aineisto on tilattu Tampereen yliopistoon sijoitetusta yhteiskuntatieteellisestä tietoaarkistosta.<sup>1</sup>

Aineistoon sisältyy lukuisia sosiaali- ja terveyspolitiikan kannalta keskeisiä kysymyksiä. Siihen sisältyvät ensinnäkin kysymykset Euroopan unionin tason toimivaltojen vahvistamisesta sosiaalisissa oikeuksissa, tasa-arvossa ja terveydessä. Estimoitavissa malleissa selitettävänä muuttujana on Eurobarometrin kysymys: ”Kullakin seuraavista alueista, kerro minulle, jos uskot, että aikaisempaa enemmän päätöksentekoa tulisi tapahtua eurooppalaisella tasolla tai päinvastoin, että vähemmän päätöksentekoa tulisi tapahtua eurooppalai-

1. Lisätietoja aineistosta saa osoitteista: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_251\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_en.pdf) ja <http://www.fsd.uta.fi/aineistot/luetelo/FSD2259/meF2259.html>

sella tasolla”. Kysymykseen sisällytetty perusajatus on selkeä: pitääkö unionin tehdä enemmän vai ei? Tämä osa kysymyksestä on ymmärrettävissä. Sen sijaan kysymyksen muut osat ovat epäselvempiä. EU-maiden kansalaiset eivät välttämättä ymmärrä näiden käsitteiden sisältöä – ja vaikka ymmärtäisivätkin, he eivät välttämättä ymmärrä niitä samalla tavalla. Tämänkaltaiset kysymykset ovat samanaikaisesti sekä täsmällisiä että yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa kuitenkin varsin moniselitteisiä.

Ensinnäkin kyselyssä ei määritellä päätöksenteon käsitettä. Unionissa/yhteisössä on kuitenkin hyvin erilaista päätöksentekoa. Se ei myöskään määrittele sitä, missä määrin päätöksenteko tarkoittaa sitä, että komissio käyttää aikaisempaa aktiivisemmin sille perussopimuksissa *jo nyt* myönnettyä aloitevaltaa. Komissiolla on jo nyt varsin runsaasti yhteisösopimuksen mahdollistamaa aloitevaltaa sosiaali-, tasa-arvo- ja terveystoimituksessa, mutta se ei ole käyttänyt sitä täysimääräisesti. Näin se on menetellyt osin sen takia, että se ei sovi komission suunnitelmiin, ja osin jäsenvaltioiden vastustuksen takia. Edellisessä tapauksessa komissio ei ota työohjelmiinsa uusia aloitteita, jotka ovat ristiriidassa sen strategisten linjausten kanssa. Jälkimmäisessä tapauksessa jäsenvaltioiden väliset erimielisyydet ovat niin perustavanlaatuisia, että komission ehdotuksen hyväksymisen edellyttämää neuvoston määränemmistöä ei ole saatavissa – puhumattakaan siitä, että eräissä tapauksissa päätöksenteko sosiaali- ja terveystoimituksessa edellyttää neuvoston yksimielisyyttä.

Toiseksi aineistossa kysytään myös EU-kansalaisten näkemyksiä sosiaalipolitiikan harmonisoinnista. Vastausvaihtoehtoja on yhteensä neljä ja ne vaihtelevat vahvasta kannatuksesta (4) vahvaan vastustukseen (1). Edellä todetusti tämä teema on nimenomaisesti ulosrajattu yhteisösopimuksista peräti kahteen otteeseen (artiklat 137.4 ja 152.5). Harmonisointi ei ole poliittisesti mahdollinen polku, eikä se ole myöskään teknisesti mahdollista jäsenvaltioiden institutionaalisten rakenteiden hajanaisuuden takia (Schubert & al. 2009). Tämän takia onkin arvokasta, että komissio on päättänyt selvittää kansalaisten käsityksiä myös tästä kysymyksestä. Siihen annetut vastaukset kertovat voimakkaasti siitä, mitä kansalaiset haluavat, ei siitä, mikä on Euroopan unionissa/yhteisössä mahdollista yhteisösopimuksen puitteissa.

Näitä kysymyksiä on analysoitu kahdella eri ta-

valla. Ensinnäkin on selvitetty jäsenvaltioiden välisiä eroja. Tämän kuvailevan analyysin tavoitteena on selvittää, onko jäsenvaltioiden välillä perustavanlaatuisia eroavaisuuksia suhteessa sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseen ja sosiaaliturvajärjestelmien harmonisointiin. Kuvailevat analyysit on tehty SPSS-ohjelmistopakettilla (versio 14), jonka tulokset on viimeistely Excel-ohjelmalla. Monimuuttujamallit on estimoitu STATA-ohjelmistopakettilla. Aineistoa tutkittiin käyttäen ns. Probit-malleja, joissa otetaan huomioon se, että EU-tason vahvistamista koskevat vastaukset saavat ainoastaan arvoja 0 tai 1 (Greene 2003). Toisin sanoen henkilö voi joko vastustaa (0) tai kannattaa (1) EU-tason vahvistamista tarkasteltavassa ulottuvuudessa. Menetelmässä vastaajan ominaisuuksia (esim. sukupuoli) käytetään selittämään todennäköisyyttä valita vastausvaihtoehto 1. Kerroinestimaattien sijasta Probit-malleista raportoidaan ns. marginaalivaikutukset, jotka kertovat suoraan selittävien muuttujien vaikutuksen todennäköisyyteen valita vastausvaihto yksi. Esim. marginaalivaikutuksen arvo 0,02 tarkoittaa sitä, että ko. muuttuja lisää todennäköisyyttä valita vaihtoehto yksi 2 prosenttia.

Harmonisointia koskevaa kysymystä on puolestaan analysoitu käyttäen ns. järjestyslukuasteikollista Probit-mallia (Greene 2003). Syynä tähän on se, että vastausvaihtoja on yhteensä neljä ja niillä on looginen suuruusjärjestys vahvasta kannatuksesta (4) vahvaan vastustukseen (1). Vastauksia ei kuitenkaan käsitellä kardinaalisena mittana siten, että vastaus 4 tarkoittaisi, että henkilö kannattaisi kaksi kertaa enemmän harmonisointia kuin sellainen henkilö, joka antaa vastausvaihtoehdon 2 (kannattaa jonkin verran harmonisointia). Järjestyslukuasteikollisesta Probit-mallista raportoidaan kerroinestimaatit, koska tuloksia paremmin havainnollistavia marginaalivaikutuksia ei ole mahdollista laskea. Kaikista malleista raportoidaan selittäjiin liittyvät robustit keskivirheet.

Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista koskevien vastausten jakautumista on mielenkiintoista tarkastella erilaisten rakenteellisten ja institutionaalisten sekä arvoihin kytkeytyvien selitysten suhteen. Malliin on sisällytetty ensinnäkin sukupuolta ja ikää koskevat muuttujat. Sukupuolen mukaan ottaminen ei ole välttämättä kovin perusteltua, sillä ei ole syytä olettaa sukupuolten välillä olevan olennaisia eroja EU-tason vahvistamiseen ja harmonisointiin suhtautumisessa, sillä ky-

symyksissä ei eritellä erikseen miesten ja naisten kannalta merkittäviä hyvinvointivaltion/sosiaaliturvajärjestelmän ulottuvuuksia. Sukupuolten välillä saattaa tosin olla merkittäviä eroja erityisesti suhtautumisessa tasa-arvoasioihin. Ikämuuttujaa voi perustella ihmisten erilaisilla ikään sidotuilla elämänmahdollisuuksilla. Taustalla on aikaisemmista tutkimuksista saatu tulos Eurooppa-asenteiden ikäsidonaisuudesta. Nuoret ryhmät näkevät unionin usein myönteisemmin ja mahdollisuutena päinvastoin kuin vanhemmat, joille siihen kytkeytyy erilaisia uhkakuvia. Samalla tavalla myös koulutuksen voidaan ajatella kytkeytyvän Eurooppa-asenteisiin niin, että koulutetummat suhtautuvat unioniin myönteisemmin. Koulutusta on mitattu koulutusvuosien avulla. Kaikissa malleissa on huomioitu myös vastaajan perherakenne ja sosioekonominen asema.

Asuinpaikkaa voidaan perustella unionissa tavanomaisella kasvukeskusten ja maaseudun välisellä jännitteellä. Mielenkiintoista on, että käsillä olevan teeman suhteen ei ole yksiselitteistä hypoteesia siitä, ovatko agraarit alueet enemmän vai vähemmän unionin sosiaalista ulottuvuutta vastaan tai puolesta. Positiivisen vaikutuksen voisivat aiheuttaa maaseudulle suunnatut lisäresurssit, mutta toisaalta tätä vastaan on voimakkaasti se, että maaseutu on yleisesti ottaen EU-vas-taisempaa.

Poliittinen mielipide ei ole kovin vahvasti kytköksissä unionimielipiteisiin. Sosiaaliturvan laajentamista, mitä eurooppalaisen sosiaaliturvajärjestelmän rakentaminen kiistatta on, kannatetaan kuitenkin yleisesti enemmän vasemmistossa kuin oikeistossa. Näin ollen on perusteltua olettaa, että vasemmistolaisuus kytkeytyy aikaisempaa sosiaalisemman unionin kannatukseen. Todellisuudessa asia ei ole näin yksioikoinen, sillä monet vasemmistohallitukset ovat suhtautuneet varsin varauksellisesti unioniin, mikä heijastuu myös vasemmistolaisten yleisiin asenteisiin. Tässä kohden onkin mielenkiintoista nähdä, missä määrin EU-varauksellisuus kumooa yleisen sosiaaliturvamyönteisyyden. Poliittista mielipidettä vastaajilta on kysytty 10-portaisella asteikolla siten, että suuremmat arvot tarkoittavat oikeistolaisempaa puoluekantaa.

Edellä kuvattujen muuttujien lisäksi vastaajien näkemyksiä selittävät myös muut asenteet. Kansalaisilta on kysytty globalisaatio- ja EU-asenteita. Edellistä on kysytty kahdella toisilleen vaihtoehdoisella kysymyksellä. Kysymyksen sanamuoto

ovat seuraavat: ”Globalisaatio merkitsee hyviä mahdollisuuksia (kansallisuus) yhtiöille kiitos avautuvien markkinoiden” ja ”globalisaatio merkitsee uhkaa työllisyydelle ja (oman maan) yrityksille.” ”Uusliberaalista” näkökulmasta voidaan sanoa, että mikäli kansalaiset suhtautuvat myönteisesti globalisaatioon, he suhtautuvat vastaavasti kielteisesti sosiaalipolitiikkaan. Näin ollen myönteinen globalisaatioasenne merkitsisi kielteistä suhtautumista unionin sosiaaliseen ulottuvuuteen. Tätä vastaan voidaan kuitenkin esittää pohjoismainen näkökulma, jonka mukaan globalisaatio edellyttää sosiaalisesti vahvaa Eurooppaa. Näin ollen voisimme odottaa muuttujien välille positiivista yhteyttä.

EU-asennetta on kysytty tavanomaisella kysymyksellä, jossa vastataan neliluokkaisella asteikolla (hyvin kiinnostunut, ei lainkaan kiinnostunut), onko kiinnostunut eurooppalaisista asioista. Sitä edeltävässä kysymyksessä on kysytty samaa kansallisista asioista. Sitä kysymystä ei kuitenkaan analysoida tässä. Ajatus on, että kiinnostus EU-asioihin on myönteisessä suhteessa unionitasoisen toimivallan laajentamiseen. Näin ollen yleinen EU-kiinnostus olisi myönteisessä suhteessa myös eurooppalaisen sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseen. Lopuksi jäsenvaltioiden välisiä eroja analysoidaan kansallisuudella. Tässä yhteydessä on jätetty pois erilaiset kansallisvaltioiden luokitukset.<sup>2</sup> Jäsenvaltioita tarkastellaan seuraavassa yksittäin.

## Kuvailevat tulokset

Tulokset esitetään kahdessa vaiheessa. Aluksi tarkastellaan jäsenvaltioiden välisiä eroja neljällä ulottuvuudella. Nämä ovat sosiaaliset oikeudet, sukupuolten tasa-arvo, terveys sekä laadullisesti erilaisena ulottuvuutena sosiaaliturvan harmonisointi. Tämän jälkeen eritellään monimuuttujamenetelmillä myös muita selittäviä tekijöitä. Tutkimus on tehty aineistolähtöisesti. Jatkokutkimuksen kohteena on havaintojen kytkeminen muihin aineistoihin.

*2. Ne raportoidaan yksityiskohtaisesti toisessa yhteydessä. Todettakoon jo tässä vaiheessa, että erilaisilla institutionaalisella rakennetta heijastelevilla hyvinvointiregimeillä yms. tekijöillä on ilmeistä vaikutusta jäsenvaltioiden kansalaisten käsityksiin.*

Kuvailevat perustulokset on tiivistetty taulukoon 2, joka jakautuu edelleen sosiaalisia oikeuksia, sukupuolten tasa-arvoa, terveyttä ja sosiaalipolitiikan harmonisointia käsitteleviin sarakkeisiin. Kuhunkin sarakkeeseen on sisällytetty EU-tason vahvistamiseen myönteisesti suhtautuvien henkilöiden osuus väestöstä.

Euroopan tasolla myönnettävien sosiaalisten oikeuksien vahvistamista tukee kaikkien EU-maiden kansalaisten enemmistö kuutta jäsenmaata lukuun ottamatta. Vahvin tuki ajatukselle on Kyproksessa, Luxemburgissa ja Portugalissa. Luxemburgia lukuun ottamatta kyse on jäsenmaista, joiden sosiaaliturvassa on parantamisen varaa. Tässä kohden EU:n nähdään vahvista-

van kansallisia järjestelmiä. Luxemburg on tutkimuksissa toistuvasti havaittu poikkeukselliseksi, mitä tulee sen EU-asenteisiin. Kyse on erittäin hyvän sosiaaliturvan maasta. Näin ollen voi ajatella, että luxemburgilaiset haluaisivat suojata omia järjestelmiään sosiaaliselta polkumyynniltä velvoittamalla myös muut jäsenmaat kehittämään omia järjestelmiään. Ranska on tässä kohden mielenkiintoinen tapaus. Siellä sosiaalisten oikeuksien vahvistamisen kannatus on varsin vähäistä (51 %). Näin ollen huoli kansallisen mallin tulevaisuudesta ei kanavoidu pyrkimykseksi vahvistaa EU-tason sosiaalista ulottuvuutta.

Toisessa ääripäässä ovat Ruotsi, Tanska, Iso-Britannia, Suomi, Viro ja Liettua. Pohjoismaiden

*Taulukko 2. Jäsenvaltioiden kansalaisten halukkuus sosiaalisen Euroopan vahvistamiseen, % puolesta*

	Sosiaaliset oikeudet	Sukupuolten tasa-arvo	Terveys	Harmonisointi
Alankomaat	54	74	71	64
Belgia	67	80	82	73
Espanja	59	62	65	60
Irlanti	51	56	63	48
Iso-Britannia	32	52	55	47
Italia	66	71	70	66
Itävalta	41	51	44	48
Kreikka	67	65	69	80
Kypros	84	82	88	74
Latvia	57	52	58	81
Liettua	43	45	54	59
Luxemburg	72	76	84	51
Malta	57	64	66	55
Portugali	71	69	70	65
Puola	62	66	79	86
Ranska	51	75	79	60
Ruotsi	31	69	78	63
Saksa	59	63	71	52
Slovakia	70	64	67	80
Slovenia	52	61	66	68
Suomi	40	64	77	47
Tanska	36	61	64	54
Tšekki	59	64	77	71
Unkari	66	53	74	79
Viro	41	43	57	77
Puolesta (maiden lkm)	19	23	24	22
Vastaan (maiden lkm)	6	2	1	3

nuiva suhtautuminen on varsin perinteistä, sama koskee myös Isoa-Britanniaa. Näissä maissa sosiaalisten oikeuksien vahvistaminen nähdään Euroopan integraation pakkosyöttönä, johon suhtaudutaan varauksellisesti. Joka tapauksessa selvää on, että tämänkaltaisessa tilanteessa jäsenvaltioiden enemmistön pitäisi pyrkiä sosiaalisten oikeuksien vahvistamiseen. Samalla on selvää, että Ison-Britannian ja sen varjossa Pohjoismaiden vastustus estää sen hallitustenvälisissä konferensseissa.

Sukupuolten tasa-arvossa enemmistö kannattaa oikeuksien vahvistamista. Säännön vahvistavia poikkeuksia ovat Viro ja Liettua, lähellä 50 prosentin rajaa ovat myös Latvia, Itävalta ja Iso-Britannia. Selitys on ilmeinen. Baltian maiden ”sukupuoliregiimi” ei perustu oikeuksien vahvistamiseen, vaan pikemminkin sukupuolisidonnaisten ominaisuuksien systemaattiseen korostamiseen. Sama koskee osin Unkaria. Isossa-Britanniassa ja Itävallassa asenteet heijastavat yleisestä EU:n vastustusta. Eniten tasa-arvoa kannattavat yleismyönteiset kyproslaiset yhdessä belgialaisten, luxemburgilaisten sekä ranskalaisten kanssa. Pohjoismaat sijoittuvat keskikastiin. Niissä suhtautuminen sukupuolten tasa-arvon vahvistamiseen eurooppalaisella politiikalla on kuitenkin selkeästi suositumpaa kuin suhtautuminen sosiaalisten oikeuksien vahvistamiseen.

Kansanterveyskysymyksissä tulos on samankaltainen. Yhtä lukuun ottamatta jäsenvaltioiden kansalaiset kannattavat unionin voimavallan kasvattamista tärkeissä terveyskysymyksissä. Säännön vahvistavan – ja toimivaltojen vahvistamisen kaatavan – poikkeuksen muodostaa Itävalta, jossa kannatus on vain 44 prosenttia. Muut poikkeuksellisen kriittiset kansalaiset ovat Isossa-Britanniassa, Virossa ja Latviassa. Voimakkainta kannatus on Kyproksella, jossa se on täsmälleen kaksikermainen itävaltalaisien kannatukseen nähden. Voimakkaasti EU:n toimivallan vahvistamista kannattavat myös luxemburgilaiset ja belgialaiset sekä puolalaiset. Pohjoismaat eivät muodosta yhtä ryhmää. Kannatus on keskivertoa vahvempaa Suomessa ja Ruotsissa, mutta selvästi heikompaa Tanskassa.

Harmonisointia eli ”myrkkypilleriä” koskevat mielipiteet ovat varsin yllättäviä. Useimpien EU-jäsenmaiden kansalaisten enemmistö on valmis myös sosiaaliturvan harmonisointiin. Tämä on yllättävää, koska yhteisösopimus rajaa harmonisoinnin ulos ”mahdollisten politiikkojen” agen-

dalta. Tulos voi kertoa joko yhteisösopimusta koskevan tietovarannon ohuudesta tai sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista koskevien ajatusten ”poliittiset realiteetit” sivuuttavasta voimakkuudesta. Ajatus on suosittu eräissä entisissä sosialistisissa maissa, kuten Puolassa, Slovakiassa ja Latviassa. Tässäkään kysymyksessä kaikki jäsenvaltiot eivät ole yksimielisiä. Irlanti, Iso-Britannia ja Suomi sekä Itävalta ovat niitä maita, joissa ajatus ei saa kannatusta. Jos tarkastelua rajataan vielä niin, että jäsenvaltiot luokitellaan voimakkaampien preferenssien mukaisesti, voimakkaimman tuen harmonisoinnille antavat Puola, Kypros ja Kreikka. Niissä 40 prosenttia tai enemmän väestöstä on voimakkaasti harmonisoinnin puolesta. Toista ääripäätä puolestaan edustavat Suomi, Liettua, Tanska ja Itävalta sekä Iso-Britannia ja Saksa, kaukana eivät ole muuten myönteiset luxemburgilaiset, maltalaiset, alankomaalaiset, ruotsalaiset ja irlantilaiset. Harmonisoinnin takana ei selvästikään ole EU-kansalaisten yksimielisyyttä.

Taulukossa 2 olevaa informaatiota voidaan edelleen tiivistää Borda-sääntöjen avulla. Tällöin jäsenvaltiot asetetaan kullakin ulottuvuudella paremmuusjärjestykseen, ja nämä järjestyslukuasteikolliset arvot summataan yhteen. Koska harmonisointi on EU-oikeuden kannalta eri asia (ja edellä todetusti kaiken poliittisen todellisuuden ulottumattomissa), seuraavassa on laskettu Borda-sääntöjen mukaiset tulokset yhteisön 25 jäsenmaalle kolmella ulottuvuudella. Pienin (Euroopan unionin vahvistamisen kannalta paras) mahdollinen Borda-luku on 3, jolloin ao. jäsenvaltion kansalaiset kannattavat unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista kaikilla kolmella ulottuvuudella enemmän kuin yhdenkään muun jäsenvaltion kansalaiset. Suurin (Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen kannalta huonoin) mahdollinen Borda-luku on puolestaan 75, jolloin ao. jäsenvaltion kansalaiset vastustavat EU:n vahvistamista enemmän kuin minäkään muun jäsenvaltion kansalaiset kaikilla kolmella ulottuvuudella.

Tulokset on esitetty taulukossa 3. Sosiaalisten oikeuksien ja tasa-arvon välinen korrelaatio on 0,56, tasa-arvon ja terveyden 0,84 ja sosiaalisten oikeuksien ja terveyden 0,48. Näiden valossa jäsenvaltioiden kansalaiset ovat asenteiltaan varsin johdonmukaisia. Yhden ulottuvuuden kannatus/vastustus ehdollistaa muiden ulottuvuuksien kannatusta kumpaankin suuntaan. Kuten taulukosta



Taulukko 3. Jäsenvaltioiden suhtautuminen EU-tason vahvistamiseen (Borda-pisteet)

	Sosiaaliset oikeudet	Sukupuolten tasa-arvo	Terveysasiat	Yhteensä
Kypros	1	1	1	3
Luxemburg	2	3	2	7
Belgia	5	2	3	10
Puola	9	9	4	22
Portugali	3	7	13	23
Italia	8	6	12	26
Ranska	18	4	5	27
Kreikka	6	10	14	30
Hollanti	15	5	10	30
Slovakia	4	11	15	30
Tšekki	12	13	8	33
Unkari	7	20	9	36
Saksa	11	15	11	37
Ruotsi	25	8	6	39
Suomi	22	14	7	43
Malta	14	12	17	43
Espanja	10	16	18	44
Slovenia	16	18	16	50
Latvia	13	21	21	55
Irlanti	17	19	20	56
Tanska	23	17	19	59
Liettua	19	24	24	67
Itävalta	20	23	25	68
Viro	21	25	22	68
Iso-Britannia	24	22	23	69

havaitaan, yhteys ei kuitenkaan ole täydellinen.

Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen kannatus on voimakkainta Kyproksella. Samaa kieltä puhuvat kreikkalaiset ovat myös keskivertoa suopeampia sosiaaliselle ulottuvuudelle. Kreikkalaiset ovat myös aikaisemmin olleet voimakkaasti sosiaalista ulottuvuutta tukevia, joten voi hyvin olla, että näissä maissa Eurooppa nähdään modernisoitumisen välineenä (Sakellaropoulos 2007). Sama koskee Portugalia. Luxemburgissa ja Belgiassa kaikenlainen Euroopan kannatus näyttää olevan voimissaan. Puola on myös omalla tavallaan mielenkiintoinen tapaus. Paras selitys lienee epäluottamus omaan politiikkaan. Viimeiset seitsemän maata Latviasta Isoon-Britanniaan ovat kaiken kaikkiaan varsin EU-kriittisiä. Isossa-Britanniassa kansalaiset tukevat voimakkaasti hallituksensa *de facto* varauksellista EU-politiikkaa.

Ainoastaan muutamassa maassa kaikkia ulottuvuuksia kannatetaan tai vastustetaan yhtä voimakkaasti. Poikkeuksia ovat ääripäät Kypros ja Iso-Britannia, joiden kansalaiset näyttävät olevan varsin johdonmukaisia. Pohjoismaat sanovat jyrkästi ei sosiaalisten oikeuksien vahvistamiselle, mutta eivät ole yhtä kriittisiä sukupuolten tasa-arvolle. Lisäksi Suomella ja Ruotsilla on varsin myönteinen suhtautuminen EU-tason vahvistamiseen terveysasioissa. (Suomen kannoista yksityiskohtaisemmin, ks. Laitinen-Kuikka & Saari 2006.) Vastakkainen esimerkki on Espanja, jossa terveyttä ja sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevien ulottuvuuksien vahvistaminen EU-tasolla eivät ole suosittuja, mutta sosiaalisia oikeuksia ollaan sitä vastoin valmiita lisäämään. Sama koskee lievemmin Portugalia. Unkari puolestaan profiloituu sekä sosiaalisten oikeuksien ja terveyden edistäjänä, mutta suhtautuu sukupuolten tasa-ar-

voa koskevan ulottuvuuden vahvistamiseen varauksellisemmin kuin useimmat muut jäsenmaat.

## Probit-mallien tuottamat tulokset

Edellä on tarkasteltu asenteita maakohtaisesti, mikä on perusteltua unionin/yhteisön jäsenvaltiokeskeisyyden vuoksi. Toisaalta unionissa on myös kansalaisia edustava, periaatteessa jäsenvaltioista riippumaton Euroopan parlamentti, joten on mielenkiintoista tarkastella myös maiden sisäisiä tekijöitä. Probit-mallien analyysi mahdollistaa sosioekonomisten ja asennetekijöiden vaikutuksen arvioinnin. Oikeuksien vahvistamista koskevat tulokset on tiivistetty taulukkoon 4. Tilastollinen merkitsevyys on merkitty standardien mukaisesti tähdillä. Jos marginaalivaikutuksen arvo on positiivinen, se kertoo halusta vahvistaa sosiaalista ulottuvuutta ao. tekijän suhteen. Vastaa- vasti negatiivinen arvo kertoo päinvastaisesta tavoitteesta.

Taustamuuttajat selittävät varsin heikosti tarkasteltuja mielipiteitä. Vähäistenkin erojen korkea merkitsevyytaso johtuu ennen kaikkea aineiston suuruudesta. Tulosten mukaan naiset suhtautuvat oikeuksien vahvistamiseen myönteisemmin kuin miehet: erityisen vahvasti naiset tukevat miehiin nähden sukupuolten tasa-arvoa. Naisvastaajat kannattavat EU-tason vahvistamista sukupuolten tasa-arvoa koskevissa asioissa noin viisi prosenttia todennäköisemmin kuin miehet muiden vastaajan taustatekijöiden pysyessä muuttumattomina. Ikätarkastelussa vertailuryhmänä ovat 35–44-vuotiaat. Heihin nähden kaikki muut ryhmät paitsi nuoret kannattavat sosiaalisten oikeuksien vahvistamista vähemmän. Terveysasioissa ei ole suuria eroja ikäryhmien välillä: nuoret ovat kuitenkin myönteisempiä ja vanhat kielteisempiä. Sama havainto löytyy sukupuolten tasa-arvosta. Kaiken kaikkiaan suhtautuminen Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseen on sukupolvi-kysymys: siihen saattaa myös sisältyä oman edun valvontaa, sillä nuoret hyötyvät näistä oikeuksista vanhoja enemmän. Koulutuksen kestolla näyttää myös olevan merkitystä. Se kuitenkin vaihtelee eri ulottuvuuksilla. Pidempi koulutusura lisää EU-tason tasa-arvopolitiikan vahvistamisen halukkuutta. Sama vaikutus on lievemmin havaittavissa myös terveyspolitiikassa. Perhetilanteessa vertailuryhmänä ovat naimattomat. He näyttävät

olevan muita ryhmiä enemmän eri ulottuvuuksien vahvistamisen kannattajia.

Sosioekonomisen aseman arvioinnissa keski-luokka on vertailuryhmänä. Heihin nähden ei-aktiiviväestö näyttää suhtautuvan kielteisemmin terveysoikeuksiin, mutta muuten ryhmien välillä ei ole merkittäviä eroja. (Taustalla on ilmeisesti edellä havaittu ikärakenteen vaikutus.) Yrittäjät suhtautuvat nuivasti sosiaalisiin oikeuksiin ja terveyspolitiikkaan, mutta ovat neutraaleja sukupuoleen nähden. Yllättävää on puolestaan se, että työväestö on varsin kriittistä sosiaalisten oikeuksien vahvistamisen suhteen. Ilmeisesti heillä on eriaistaisen perusteltuja epäilyjä Euroopan unionin mahdollisuuksiin. Asuinpaikalla ei ole suurta merkitystä sosiaalisiin oikeuksiin ja terveyteen nähden. Sen sijaan EU-tason tasa-arvo näyttää kiinnostavan enemmän maaseudun ja pienten kaupunkien asukkaita kuin suurten kaupunkien asukkaita.

Asenteita mitattiin kolmella kysymyksellä: sijoittumisella poliittiselle kartalle (vasemmisto-oikeisto), suhtautumisella globalisaatioon ja EU-myönteisyydellä. Näistä vasemmisto-oikeistojako ei osoittaudu kovinkaan merkitykselliseksi tekijäksi. Oikeistolaiset suhtautuvat ainoastaan jonkin verran kielteisemmin EU-tason vahvistamiseen. Globalisaatiomyönteiset ovat puolestaan selkeästi sosiaalisen Euroopan vahvistamisen kannalla. Nähtävästi he ovat omaksuneet perinteisen ns. EU-maksiimin: EU:ta tarvitaan toimimaan globalisoituvassa taloudessa, koska jäsenvaltiot ovat globalisaation hallinnan kannalta liian pieniä toimijoita. Samalla tavalla yleinen EU-kiinnostus kytkeytyy voimakkaasti myös halukkuuteen vahvistaa Euroopan tason oikeuksia.

Vertailuryhmänä on käytetty Isoa-Britanniaa (poislukien Pohjois-Irlanti). Malleihin sisällytettyjen maaindikaattorien tuottamat tulokset maiden välisistä eroista ovat vastaavia kuin taulukossa 3, joten niitä ei ole raportoitu enää erikseen taulukossa 4. Iso-Britannia on eräs EU-kriittisimmistä jäsenmaista myös sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen näkökulmasta. Sosiaalisten oikeuksien vahvistamisen kannalta kriittisimpien maiden joukkoon lukeutuvat myös muutamat pienet EU-maat, kuten Ruotsi, Tanska ja Suomi. Terveyden osalta ainoastaan itävaltalaiset ovat brittejä kriittisempiä. Myös tasa-arvopolitiikassa britit ovat kriittisemmästä päästä. Samaan ryhmään lukeutuvat lähinnä Viro ja muut Baltian maat sekä jotkut entiset sosialistiset maat.

Taulukko 4. Probit-mallien tuottamat tulokset suhtautumiselle EU-tason vahvistamiseen kolmessa eri ulottuvuudessa

	Sosiaaliset oikeudet		Sukupuolten tasa-arvo		Terveysasiat	
Nainen	0,0178*	(0,00792)	0,0481**	(0,00741)	0,0236**	(0,00694)
Ikä < = 24	0,0816**	(0,0193)	0,0616**	(0,0177)	0,0687**	(0,0157)
Ikä > = 25 & ikä < = 34	-0,00741	(0,0137)	-0,0190	(0,0129)	0,00185	(0,0119)
Ikä > = 35 & ikä < = 44 (vertailuryhmä)	..		..		..	
Ikä > = 45 & ikä < = 54	-0,0259*	(0,0128)	-0,0115	(0,0120)	-0,00444	(0,0112)
Ikä > = 55 & ikä < = 64	-0,0457**	(0,0136)	0,00163	(0,0126)	0,00881	(0,0117)
Ikä > = 65	-0,0609**	(0,0156)	-0,0365*	(0,0147)	-0,0281*	(0,0138)
Koulunk. loppunut alle 15 v.	-0,0178	(0,0229)	0,0101	(0,0209)	-0,0101	(0,0199)
Koulunk. loppunut 16–19 v.	0,00533	(0,0210)	0,0414*	(0,0193)	0,0388*	(0,0180)
Koulunk. loppunut > = 20 v.	0,0102	(0,0216)	0,0399*	(0,0197)	0,0203	(0,0185)
Naimisissa	-0,0193	(0,0113)	-0,0275**	(0,0106)	0,00927	(0,00988)
Eronnut	-0,0369*	(0,0168)	-0,0366*	(0,0160)	-0,00606	(0,0145)
Leski	-0,0232	(0,0179)	-0,0406*	(0,0171)	-0,000165	(0,0152)
Ei-aktiiviväestöä	-0,0139	(0,0144)	0,00847	(0,0134)	-0,0299*	(0,0127)
Yrittäjä	-0,0381*	(0,0181)	-0,00550	(0,0167)	-0,0412*	(0,0166)
Työväenluokka	-0,0303*	(0,0133)	0,0160	(0,0123)	-0,0191	(0,0119)
Asuu maaseudulla	-0,0109	(0,0100)	0,0211*	(0,00924)	0,00666	(0,00869)
Asuu pienessä kaupungissa	-0,00282	(0,00979)	0,0251**	(0,00903)	-0,00240	(0,00853)
Puoluekanta (vas.-oik.)	-0,00402*	(0,00179)	-0,00295	(0,00167)	-0,00210	(0,00157)
Myönteinen suht. globalis.	0,0667**	(0,00806)	0,0500**	(0,00749)	0,0426**	(0,00702)
Kiinnost. Euroopan asioista	0,102**	(0,00809)	0,0845**	(0,00761)	0,0576**	(0,00713)
N	18 232		18 211		18 346	

Kaikki mallit sisältävät myös maaindikaattorit, joita ei ole raportoitu taulukossa (perusrhythminä on Iso-Britannia). Raportoidut estimaatit ovat marginaalivaikutuksia. Robustit keskivirheet suluissa.

\*\* Vaikutus tilastollisesti merkitsevä 1 %:n tasolla

\* Vaikutus tilastollisesti merkitsevä 5 %:n tasolla.

Monissa väestöryhmissä on halua laajentaa unionitason oikeuksia. Sama koskee myös useimpia jäsenvaltioita. Kuvailevien tulosten perusteella huomattava osa EU-jäsenmaiden kansalaisista olisi valmiita menemään vieläkin pidemmälle harmonisoinnin suuntaan. Tätä problematiikkaa koskevat tulokset on tiivistetty taulukkoon 5. Jos kerroinestimaatin arvo on positiivinen, niin ko. muuttuja lisää harmonisoinnin kannatusta. Sukupuolella, iällä, sosioekonomisella asemalla ja asuinpaikalla ei ole suurta merkitystä harmonisoinnin kannalta: vain nuoret ovat kriitti-

siä harmonisointiajatuksia kohtaan. Koulutustason nousu lisää ajatuksen kannatusta samoin kuin naimattomuus. Sen sijaan erittäin merkittäväksi nousevat asenteelliset – joskaan eivät puoluepoliittiset – tekijät. EU-myönteisyys kytkeytyy voimakkaasti harmonisointimyönteisyyteen. Myönteinen suhtautuminen harmonisointiin kytkeytyy myös myönteiseen näkemykseen globalisaatiosta. Jäsenvaltioiden väliset erot ovat aiemmin kuvatun kaltaisia. Iso-Britannia on varauksellisin. Toista ääripäätä edustavat eräät uudet jäsenvaltiot. Näitä ovat mm. Kypros, Puola ja Unkari.

Taulukko 5. Järjestyslukuasteikollisen Probitmallin tuottamat tulokset suhtautumiselle harmonisointiin

	Harmonisaatio	
Nainen	-0,00119	(0,0172)
Ikä < = 24	0,0365	(0,0438)
Ikä > = 25 & ikä < = 34	-0,0684*	(0,0297)
Ikä > = 35 & ikä < = 44 (vertailuryhmä)	..	
Ikä > = 45 & ikä < = 54	-0,0132	(0,0276)
Ikä > = 55 & ikä < = 64	0,0164	(0,0293)
Ikä > = 65	-0,0421	(0,0336)
Koulunk. loppunut alle 15 v.	0,0567	(0,0492)
Koulunk. loppunut 16–19 v.	0,0622	(0,0452)
Koulunk. loppunut > = 20 v.	0,0980*	(0,0465)
Naimisissa	-0,0663**	(0,0247)
Eronnut	-0,0729*	(0,0360)
Leski	-0,0983*	(0,0389)
Ei-aktiiviväestöä	0,0472	(0,0312)
Yrittäjä	0,0280	(0,0390)
Työväenluokka	0,000981	(0,0288)
Asuu maaseudulla	-0,0228	(0,0220)
Asuu pienessä kaupungissa	0,0366	(0,0214)
Puoluekanta (vas.-oik.)	-0,00693	(0,00392)
Myönteinen suht. globalis.	0.265**	(0,0177)
Kiinnost. Euroopan asioista	0.267**	(0,0177)
N	17 652	

Kaikki mallit sisältävät myös maaindikaattorit, joita ei ole raportoitu taulukossa (perusr ryhmänä on Iso-Britannia). Mallista on raportoitu kerroinestimaatit. Robustit keskivirheet suluissa.

\*\*\* Vaikutus tilastollisesti merkitsevä 1 %:n tasolla

\* Vaikutus tilastollisesti merkitsevä 5 %:n tasolla.

## Lopuksi

Jäsenvaltioiden suuressa enemmistössä valtaosa EU-kansalaisista kannattaa sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista, kun tämä käsite tarkennetaan sosiaalisiin oikeuksiin, sukupuolten tasaarvoon ja terveyteen. EU-kansalaisten enemmistö kannattaa myös hyvinvointivaltioiden harmonisointia. Mielipiteet näyttävät kytkeytyvän voimakkaasti jäsenvaltion institutionaaliseen rakenteeseen. Useimmissa tapauksissa jäsenvaltiolla itsessään on suurempi merkitys kuin kansalaisten

sosioekonomisella asemalla tai muilla asenteilla. Kaiken kaikkiaan kansalaisten enemmistön mielipiteet eivät ole esteenä unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiselle – pikemminkin päinvastoin, lähtökohtaisesti ne velvoittavat siihen.

Tuloksia tulkittaessa on kuitenkin otettava huomioon mielipidetutkimusten perusongelmat. Käytetyt käsitteet ovat kansalaisille varsin epäselviä, ja heidän EU-politiikkaa koskeva tietovarantonsa on todennäköisesti varsin matala ja yleensäkin epätasaisesti jakautunut. Kansalaisten mielipiteet eivät välttämättä myöskään muodosta politiikan perustaa sellaisessa institutionaaliossa rakenteessa, jossa intressit välittyvät kahden ”tason” lävitse ja jossa jokainen päätös on usean intressiryhmän välinen kompromissi. Vastaajia ei myöskään vaadittu priorisoimaan sosiaalista ulottuvuutta muiden tavoitteiden suhteen, mikä puolestaan mahdollistaa kaikkien hyvien asioiden samanaikaisen kannattamisen ottamatta huomioon mahdollisia poissulkevuusongelmia.

Selvää on myös, että erilaiset ”kehukset” ja sanamuodot vaikuttaisivat tuloksiin (Tversky & Kahneman 2000). Yksityiskohtaisuuden lisääminen ja taloudellisen vastuullisuuden lisääminen vähentävät uudistusten kannatusta: jos ihmisiltä olisi kysytty, ”haluatteko vahvistaa sosiaalisia oikeuksia EU-tasolla, vaikka se merkitsisi jäsenvaltioiden välistä uudelleenjakoa”, vastaajat olisivat todennäköisesti olleet varauksellisempia. Kehysten vaikutusta ei kuitenkaan ole voitu tässä yhteydessä empiirisesti arvioida.

Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen kannalta on haasteellista se, että yhdessäkin kysymyksessä kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten enemmistö ei ole vahvistamisen puolella. Kun perussopimusten uudistaminen edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, periaatteessa yksikin jäsenmaa kykenee estämään kaikkien muiden tahdon mukaisen politiikan. Sosiaalista ulottuvuutta tarkasteltaessa tähän asemaan sijoittuu Iso-Britannia, joka voi legitimiesti vedota kansalaistensa varaukselliseen kantaan. EU-politiikassa se on yksi neljästä suuresta Saksan, Ranskan ja Italian ohella, joten sen kantaa ei voida sivuuttaa hallitustenvälisessä konferenssissa. Lisäksi Ison-Britannian kanta saa voimakasta tukea Baltian maista, Tanskasta sekä Irlannista. Näistä kansanäänestyksessä Lissabonin sopimuksen hylänneen Irlannin tilanne on mielenkiintoinen sikäli, että ainakaan sosiaalista ulottuvuutta vahvistamalla irlantilaisia ei saa houkuteltua myönteiseen päätökseen.

Yksittäisissä kysymyksissä kriittinen ydinryhmä saa kansalaisten arvostuksiin perustuvaa ”legitiimiä” tukea myös Suomelta ja Ruotsilta (sosiaaliset oikeudet), Unkarilta (sukupuolten tasa-arvo) sekä Espanjalta (terveys). Muista suurista jäsenvaltioista Saksa ja Italia kannattavat systemaattisesti sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista. Sen sijaan ranskalaiset ovat edellä jo kuvastusti jonkin verran varauksellisia sosiaalisten oikeuksien vahvistamiseen: he puolustavat kansallista mallia Eurooppaa vastaan, eivät Euroopan avulla.

Euroopan unionia ja sen sosiaalista ulottuvuutta vaivaa jäsenvaltioiden kansalaisten asenteiden ja niihin periaatteessa perustuvien jäsenvaltioiden linjausten suhteen dilemma, jota se ei toimivaltojen vahvistamisen osalta pysty ratkaisemaan poliittisesti *yhtenä yhteisönä ja erillisinä kysymyksiinä*. Jos sosiaalista ulottuvuutta halutaan vahvistaa yksimielisesti perussopimusta uudistamalla, tämä on mahdollista vain, mikäli sosiaalinen ulottuvuus ”paketoidaan” yhteen muiden kysymysten kanssa. Tällöin sosiaaliseen ulottuvuuteen varauksellisesti suhtautuvat jäsenmaat hyväksy-

vät sen vahvistamisen osana laajempaa intressien kompromissia hallitustenvälisessä konferenssissa.

Toinen mahdollisuus päästä eteenpäin perussopimusten ja yhteisölaainsäädännön alueella on todeta perussopimusten uudistamisen mahdottomuus yhteisömetodin alueella ja alkaa kehittää monikehäistä Eurooppaa jo olemassa olevien toimivaltojen avulla. Monikehäisyys ei ole tavatonta. Sosiaalipolitiikassa monikehäinen malli oli aikaisemmin käytössä vuosina 1993–1997, kun Iso-Britannia ei halunnut sitoutua muiden 11 (14 vuodesta 1995) jäsenmaan tavoin eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan (Kari & al. 2008). Tälläkin hetkellä unionissa on monta kehää mm. talous- ja rahaliiton jäsenyydessä, passivapautta koskevan Schengen-sopimuksen soveltamisessa sekä puolustus- ja turvallisuuspolitiikassa. Tätä kirjoitettaessa monikehäinen malli on rakentamassa perheoikeudessa. Soveltamalla monikehäisyyttä sosiaaliseen ulottuvuuteen on mahdollista päästä askel eteenpäin nykyisestä umpikujasta, joka ei ole kenenkään etujen mukainen.

## KIRJALLISUUS

BARTOLINI, STEFANO: *Restructuring Europe – Center Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2005

DE BÚRCA, GRÁINNE (toim.): *EU Law and the Welfare State – In search of solidarity*. Oxford: Oxford University Press, 2005

EUROOPAN KOMISSIO: *Komission panos EU:n tulevaisuutta koskevaan pohdintaan. ”K-suunnitelma”*: Kansanvalta, kuunteleminen, keskustelu. KOM(2005)494. Bryssel, 13.10.2005

EUROOPAN KOMISSIO: *Report on the public consultation on Europe’s social reality and on a new social vision for 21st century Europe*. SEC(2008) 1896. Bryssel, 14.5.2008

FERRERA, MAURIZIO: *The Boundaries of Welfare – European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press, 2005

FORMA, PAULI: *Agentit kansan asialla? Maanviljelijöiden, työntekijöiden ja yrittäjien etujen välittymisen poliittiseen päätöksentekoon*. *Politiikka* 38 (1996): 4, 201–217

GREENE, WILLIAM H.: *Econometric Analysis*. 5th ed. Lontoo: Prentice Hall, 2003

HOOGE, LIESBET: *Europe Divided – Elites vs. Public Opinions on European Integration*. *European Union Politics* 4 (2003): 3, 281–304

KARI, MATTI & SAARI, JUHO: *Sosiaalinen Eurooppa*. Helsinki: Eurooppatiedotus, 2005

KARI, MATTI & KATTELUS, MERVI & SAARI, JUHO: *Sosi-*

*aalinen Eurooppa murroksessa*. Helsinki: Eurooppatiedotus, 2008

LAITINEN-KUIKKA, SINI & SAARI, JUHO: *Sosiaalipolitiikan eurooppalaistuminen – Suomen poliittiset vastaukset Euroopan integraatiosta aiheutuviin haasteisiin*. *Janus* 15 (2006): 4, 357–371

MORAVCSIK, ANDREW: *The Choice for Europe – Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998

MORAVCSIK, ANDREW: *In Defence of the ‘Democratic Deficit’ – Reassessing Legitimacy in the European Union*. *Journal of Common Market Studies* 40 (2002): 4, 603–624

PALIER, BRUNO & PETRESCU, LUANA: *France – Defending our Model*. Teoksessa: Kvist, Jon & Saari, Juho (toim.): *The Europeanisation of Social Protection*. Bristol: Policy Press, 2007

PUOHINIEMI, MARTTI: *Täsmälämän ja uusyhteisöllisyyden aika*. Helsinki: Limor kustannus, 2006

SAARI, JUHO: *Uusi aikakausi – Yhdentyvä Eurooppa ja sosiaalipolitiikka*. Helsinki: STKL, 2003

SAARI, JUHO: *Lissabonin strategia sosiaalisena innovaationa*. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): *Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: STKL, 2008

SAKELLAROPOULOS, THEODOROS: *Greece – The Quest for National Welfare Expansion through More Social Europe*. Teoksessa: Kvist, Jon & Saari, Juho (toim.): *The Europeanisation of Social Protection*. Bristol: Policy Press, 2007

SCHUBERT, KLAUS & BAZANT, URSULA & HEGELICH, SIMON (toim.): *European Welfare States*. Lontoo:

Routledge, 2009

TVERSKY, AMOS & KAHNEMAN, DANIEL: Rational Choice and the Framing of Decisions. Teoksessa: Kahneman, Daniel & Tversky, Amos (toim.): Choices, Values and Frames. Cambridge: Cambridge University Press, 2000

UUSITALO, HANNU: Luokkarakenne ja intressien orga-

nisoituminen. *Sociologia* 22 (1985): 3, 165–176

VANDENBROUCKE, FRANK: The EU and social protection: What should the European convention propose? Paper presented at the Max Planck Institute for the Study of Societies. Köln 17 June 2002 ([www.vandenbroucke.com](http://www.vandenbroucke.com)).

## ENGLISH SUMMARY

*Böckerman, Petri & Saari, Juho: Building up a Social Europe (Sosiaalista Eurooppaa rakentamassa)*

Following the French and Dutch “no” to the Constitution, the EU Directorate-General Communication commissioned a wide-ranging Special Eurobarometer on the subject of Europe’s future. One of the main aims of the survey was to take stock of European people’s expectations of different policies. In this article, we analyse EU citizens’ viewpoints on the assignment of competence to EU level in matters of social affairs, gender equality and health. Specifically, we focus on country differences and individual characteristics that explain EU citizens’ opinions about these issues. Furthermore, we are interested to study EU citizens’ views about the harmonisation of social welfare systems within the European Union. This is a particularly interesting question because the harmonisation of social welfare systems is ruled out in EU treaties.

For the Special Eurobarometer, almost 25,000 people were interviewed in the 25 EU Member States using the Eurobarometer survey methodology. The survey frame consists of those aged 15 years and over. A multi-stage, random (probability) sample design was applied in all Member States. In each country, a number of households were drawn with a probability proportional to the population size (for a total coverage of the country) and to population density. In each household, a respondent was drawn at random. All interviews were conducted face-to-face in people’s homes by using the appropriate national language. We analyse EU citizens’ responses to the assignment of competence and harmonisation by using probit and ordered probit models.

There is considerable support among EU citizens for the view that more competence should be assigned to the EU level. In most EU member countries, the majority of the respondents favour the idea that more

competence should be given to the EU level on the social dimension. However, the results reveal large country differences in notions about the assignment of competence to the EU level in matters of social affairs, gender equality and health. Citizens from Cyprus, Luxembourg and Belgium are most in favour of this particular idea. Approval of the assignment of competence to the EU level is also strong in Portugal. One explanation for this is that citizens in Portugal see the European Union as a vehicle for modernisation. In contrast, citizens from the UK, Estonia and Austria take the most negative stand on this issue.

The most important individual characteristics that explain EU citizens’ viewpoints about the strengthening of the social dimension are respondent’s age and their opinions about the EU and globalisation. In matters of social affairs, gender equality and health, young people are substantially more inclined to assign competence to the EU level than older people. In addition, those who take a positive stand on the EU and/or globalisation are favourable to the idea of giving more competence to the EU level. Based on these results, it seems that EU citizens have accepted the idea that the European Union has a prominent role to play in strengthening the social dimension, because individual EU member countries are too small players in the global economy to wield any influence on these issues. Interestingly, young people take the most critical position on the harmonisation of social welfare systems within the European Union. Furthermore, those who view globalisation positively are also favourable to the idea of harmonising social welfare systems within the European Union.

KEY WORDS:

*EU, social policy, harmonisation*